

第五節 特別市制運動

1 特別市制運動の経過

特別市制への 困難化する大都市の行財政の一つの解決策と考えられたのが特別市制であった。

条件の成立

大正八（一九一九）年四月、都市計画法が公布され、まず東京・大阪・京都・名古屋・神

戸・横浜の六大都市に適用され、同月公布の道路法第一七条において国道・府県道は府県知事を管理者とするが、「但シ勅令ヲ以テ指定スル市ニ於テハ其ノ市内ノ国道及府県道ハ市長ヲ以テ管理者トス」と規定され、十一月にこの但書は六大都市に適用される旨の勅令が出た。こうして神戸市を含む六大都市を特別扱いする法制が整い始めてきた。

他方、東京・大阪ではそれ以前から特別市制を要求する動きがあらわれていた。もともと東京・大阪・京都は明治二十二年の市制施行時において特例として扱われ、市長・助役を置かず府知事（官選）・書記官がその職務を担っていた。これに対し、自治権獲得運動がおこり、明治三十一年にはこの三市にも市制が適用され一般の市並みになった。東京市の特別市制を要求する法案は明治二十九年以来、国会に提出されつづけた

が、衆議院では首長公選、貴族院では官選という意見対立により流産してきた。大正期に入り、大正七年の第四〇議会の衆議院に、東京と大阪に特別市制を制定しようとする建議案が提出され可決された。翌八年にも「東京市ニ関スル法律案」が衆議院に提出された（審議未了）。八年十月の六大大市長会議では、六大都市の権限拡張に関し、道路法・河川法のうち市に移管すべきものの建議、都市計画法施行とともに土地収用法中の市区改正に関するものは市長の権限にする建議をそれぞれ提出することともに、特別市制を一刻も早く実施せられたき旨の上申を行うことを決定した。

神戸市の特

別市制運動

こうした情勢をうけて、大正九年二月の市会に、勝田銀次郎ほか二二名の建議者、前田二一六ほか八名の賛同者による、神戸市に特別市制を実施するため大臣・貴衆両院議員に陳情書を提出しようという建議が提出された。ところがこの二月二十六日に衆議院が解散されたため、七月に入り次のような陳情書が作られた。

特別市制実施ニ関スル陳情書

近時我国ニ於ケル大都市ノ勃興ハ、すべから須ク刮目シテ看ルベキ現象ナリト信ズ。而シテ本市ノ發展モ亦異状ニシテ、従テ之ニ応ズルノ施設経営ハ、一日モ忽諸ニスベカラザルモノアリ。現行市制ノ範圍ニ於テ、此刻々ニ繁劇ヲ加ヘツツアル諸般ノ事務ヲ処理スルニ当リ、進歩上非常ナル不便不利ヲ感ジツツアルハ、一般ノ認識スル所ナリトス。

今ヤ特別市制制定ノ必要ハ、既ニ議論ノ時期ヲ経過セリ。ねが希クハ、当局ニ於テ、時運ノ推移ニ鑑ミ、時代ノ要求ヲ容レ、別紙条項ニ基ヅキ、速カニ決定施行アランコトヲ。



写真 44 特別市制実施運動(『又新』大正9年7月14日)

茲ニ神戸市会全会一致ノ決議ヲ以テ、此段陳情候也。

大正九年七月十三日 神戸市会議長 太田保太郎

〔神戸市会史〕第二卷大正編

そしてその「別紙条項」(抄出)は次のようなものであった。

- 一 大都市ヲ府県ノ区域外トシ、府県ト対立セシムル事。
- 二 市ノ公共事務ニ付テハ、内務大臣之ヲ監督シ、市制中府県知事又ハ府県参事会ノ職務ニ属スルモノハ、内務大臣ニ專屬ス。
- 三 市ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ、市内ニ於ケル衛生、交通、建築、消防並ビニ営業及ビ市場ノ取締ニ関スル警察事務ヲ掌理ス。

この陳情書を携えて上京委員が市選出の衆議院議員に国会での建議案の提出を依頼するなどの運動を行った。また他の五大都市にも連帯を申し入れた。この結果、衆議院では坪田十郎以下四名の名による神戸市特別市制化の建議案が提出された。

これ以降、特別市制を要望する市会の意見書は大正十、十一、十二、十四年、昭和四年と繰返し提出され、昭和四年までに委員の上京は八回に及んだ。また大正十一年には神戸商業会議所にも委員が設置され、市会と協力して運動が進められていった。

六大都市の運動
と中央の動向
六大都市が協力して事に当たるための連絡機関として大正十二年十一月に第一回六大都市議長会が京都で開かれ、速かにその実現を期す決議がなされた。この会議は昭和四年までに定例八回、臨時五回が行われ、神戸でも大正十三年の第三回、昭和四年の第八回が行われている。

この間、大正十三年一月、神戸市都制案の原案が作成された。それには名称は「神戸都」とすること、行政区を設置すること、都会議員の選挙は等級選挙制を廃止すること、都務の監督は二重監督を廃して内務大臣の直属にすること、都税の附加率は府県税の国税附加率の制限率と市町村の附加税率を合算したものとすること等が盛り込まれていた。

さて、政府および国会での動向をみると、大正十一年「六大都市行政監督ニ関スル件」(法律)が両院で可決され、十一月には同名の勅令が公布され、三カ年度を超える継続費に關すること等を除く県の監督が解除された(同様の六大都市に關する特例措置は、大正十五年、昭和四年にも出されている)。さらに政府は大正十二年七月臨時大都市制度調査会を発足させ、そこでは「都長を官吏トスルコト」が決議されたが、前年の第一回六大都市議長会で「都長ハ現行通り公選トナス」を決めていたので第二回のそれでもこの官選案には反対をした。

大正十四年末から翌年にかけて行われた第五一議会には六大都市の特別市制案が各個別に提出され、「神戸市ニ関スル法律案」も県選出の齋藤隆夫(憲政会)、砂田重政(政友会)、折原己一郎(政友本党)、森田金藏(実業同志会)の共同提案により衆議院に提出された。これらはいずれも衆議院を通過したが貴族院で審議未了となった。このうち大正十五年十一月、政府は東京都制案を発表し、十二月には東京市を除く「京都市大

阪市名古屋市神戸市及び横浜市ニ関スル法律案」が第五二議会に提出されたが、これも衆議院は通過したが貴族院で審議未了となった。

こうして東京市は都制案に傾き他の五大都市とは若干様相を異にしてきたが、翌昭和二年には四回も開かれた六大都市議長会では、共同して都制および特別市制実現にむけて尽力することが確認され、昭和四年にかけて一層激しい運動が展開された。

とくに昭和二年に行われた府県会議員選挙では「大都市の棄権者は四割乃至五割に達してゐるが多い。之れは市民の生活に直接関係を有せぬ府県会議員は何人が当選しても大して影響しないと冷淡に構へて居る結果で、之等の都市には速かに都制案を布く必要ありとて、都制案必要の一大証左と見做されて居る」(『又新』昭和二年十月四日)との意見も出て運動は一層の盛り上りをみせたのであった。

昭和初年の神

神戸市では、勝田銀次郎をはじめ各党派市会議員の意向が次のように報じられた。

戸市の動き

政府の方でも口では自分達に巧いことを言っているが、実施すれば面倒だから出来るだけ引張って置かうと言ふ肚があるから、何時まで経っても解決しないものであるから、従来のように長や議長の会議だとか上京委員などに一任するが如き運動では到底ラチがあかないのであるが、今後は市民自らがこれが為に颯起奮闘すると言ふことでなければならぬ。で先づその第一鞭を神戸市から着けたいと思つてゐる。そして万一これを聞かざる内閣ならば倒して終ふ。またこの運動に参加してその成功に身命を賭するの覚悟のないやうな市部選出の代議士は再び市民は選出しないと言ふ徹底的なところまで行かねばならぬ。(『又新』昭和二年十月八日)

そして市民大会を開き、特別市制実施請願デーを提唱しようとも報道された。

さて、昭和三年末から四年にかけて開かれた第五六議会では、地方分権を唱える田中義一政友会内閣の下で、府県制・市制町村制の改正案が実現し、四年七月から実施されることになった。それに伴い「六大都市行政監督特令」が出されたが、特別税の新設・変更、市債の起債・利率・償還方法、三年を超える継続費といった市にとって必要な事項の府県知事許認可権は依然変らなかつた。そしてこの議会でも特別市制法案は衆議院は通過したが、貴族院で否決されてしまった。この年の九月来神した安達内相（浜口雄幸民政党内閣）に市長以下が陳情したが、同月開かれた市会では、勝田銀次郎によって次のような不信感が表明された。

衆議院ハ自カラ院議ヲ以テ可決シタル案デアルガ故ニ、必ズ之ガ成立ヲ期セネバナライノデアリマス。ニ拘ラズ、唯ダ義理ニ衆議院ダケヲ通過セシメタダケトシカ、私ハ受取レヌ様ナ態度ニ見エル。何人ノ目ニモ憲政自治ノ擁護者タリ、特別市制案ノ産婆役ナリトシテノ忠実ナル義務ヲ果シタトハ云ヘナイノデアリマス。甚ダ遺憾千万ナोटデアリマス。又議會ニ向ツテ運動ヲ為シタ所ノ六大都市側ノ当局者ハ、唯形式的ニ連レ立ツテ申訳的ノ陳情ヲシタノミデアリマシテ、其ノ運動ノ目的ヲ達成スルダケノ覚悟ガ表ハレテ居ナカツタト云フコトハ、私共モ目ニ見ル所デアリマス。頗ル之ハ又遺憾デアリマス。（『神戸市会史』第二卷 大正編）

しかし、この第五六議会で否決した貴族院も「大都市ニ対シテハ特別ノ市制ヲ設クルノ必要アリト認ムルヲ以テ、政府ハ之ニ関シ成ルベク速カニ調査研究ヲ遂ゲ、成案ヲ得テ之ヲ議會ニ提出セラレンコトヲ望ム」（同右）との希望条件がつけられていた。政府は同年末に大都市制度調査委員会を発足させ、翌年一月安達内相

の諮問について審議することになり、黒瀬市長もその委員となった。このように大正九年以来特別市制運動は続けられてきたのであったが、その実現への道程は遠かった。では、特別市制にはどのような問題点があったのであろうか。

2 特別市制をめぐる問題点

二重監督 特別市制を要求する側の理由は、大正十年の太田保太郎市会議長の談の中に示されている。太

問題 田議長は

大都市として切に特別市制実施を希望する所以のものは、第一に二重監督の廃止である。第二は市内に於ける交通、衛生、消防、建築、營業等に関する取締若くは警察事務を市の管掌に移す事である。

道路の如きは、市が多額の費用を投じて修築をなすに、此れが管理権は地方長官(知事)にあり。屎尿処分並に伝染病の如きも市は直接に管理を為すことを得ず。殊に市内小学校教員の俸給等は市に於て支給するも、任免権は知事の掌握する処である。斯くの如きは実に矛盾の甚だしきものと云ふべきである。

(略)

市内容及組織の不完全なるを理由として特別市制実施を尙早なりとなすは、昔日官僚政治万能時代に政党政治の到底不可能なるを説いた旧思想の言と等しく、到底特別市制実施反対の有力なる理由とはならない。(『又新』大正十年一月三日)

これに対し兵庫県側では、有吉忠一知事が「近来は段々市長の権限が拡張されて、唯^{ただ}織^をに市債其他に関する書類が県を経由するのみである」(同 一月一日)と反論し、県内務部長も「神戸市の如き大都市の仕事に就いては成るべく県も不干渉主義を持し、相談相手と云ふ心持で、共に調査研究して居るのであるから、二重監督の弊害^な杯^をはない積りで、却て現在の県と云ふものがなくなれば市のために不利益だと思ふ。要するに県の関門が通らないやうなものを内務省へ直接持って行っても通過しないのは知れ切った話で(略)就中東京とは最も遠隔の地にある神戸市の如きは、却て事務の渋滞を来しはせぬか」(同)と反論した。

大正十年時点はともかく、翌年「六大都市行政監督ニ関スル件」の法律と勅令が公布されると、特別市制化を推進しようとする神戸商業会議所の書記長福本義亮(樺水)は「政府は之に依つて市長に強大なる権限を委任したのであるから、二重監督の撤廃と効果に於て異なる所はないのであると云ふて居る」(同 大正十二年四月三十日)と指摘した。しかし、福本は言う。「然しこの二重監督の徹廃といふことは斯様な單純な事務的意味のものではない。二重監督の撤廃即ち府県知事の監督を脱するといふ本来の精神は、市の地位の向上を主眼としたものである。府県から市を切り離して府県と対立の地位に置くといふことである。(略)今の如^かふに府県知事の下に市長がある様では、到底優秀なる市長は望まれないのである。知事の命是^は従^つ的^にの市長なれば、これはボンクラ市長であつて市民の不利益は勿論、市側の浮ぶ瀬はないのである。さりとして少し硬骨な市長が来れば、直に知事と喧嘩をする。それでは円満な自治は進捗せないのである」(同)。二重監督撤廃問題は意外にこんなところに本意があつたのかも知れない。

警察権移管問題と市 それよりも内務省サイドでの大きな問題の一つは警察権の一部移譲問題であった。山
長官選・公選問題 岡山警察部長は大正十年、高等・司法警察を市に与えることは困難としたあとで「現

在でも交通、衛生、保安の如き仕事は、実際に市が行って居るに、夫れに警察権のないのは恰も鬼に金棒のないのと同然不便極まる事と御察しするが、元來警察の沿革は各国共に事情を異にして居って、日本の如きは直に市に移す事は不可能であらう」(同 大正十年十月二日)と否定的見解を示していた。先の福本も「従来より特市案の暗礁とされて居る大問題はこの警察権の移管問題である」(同 大正十二年五月二日)としつつ、「一般行政中、都市の自治的活動上最も密接なる関係を有する或る特種の警察権を都長に委ねんとするものである。即ち衛生、市場、交通、建築、消防、營業等に関する警察権を都長に移管し」(同 五月四日)と主張し、さらに県知事、都長、検事局其他学識経験者による警察委員制度の下に警察権をゆだね、警察の民衆化を図ったらどうかと提案した。

そしてこの警察権移管問題とも関連して特別市制の市長または都長の官選・公選問題があった。福本は「自治体の主腦を官吏となすが如きは、自治本来の精神を没却するものであって、現今斯様な愚迂の論をなすものゝなきに至ったのは、さすがに時代の進運といふものは争はれぬものであることが痛感せざるを得ない」(同 四月二十二日)と述べたが、しかし、これは時代が下って昭和四、五年頃から官選市長案として再び頭をもたげてきた。衆議院議員中井一夫は昭和八年秋の兵庫県都市研究会主催の「都市問題座談会」の席上「貴族院を通過いたすものは市長を官選にして市の制度を官選主義で行くと云ふやうな方針による特別市制であります、併しさう云ふ案は必ず衆議院に於ては握り潰し又は否決されます。これに反して、衆議院の方に

於ては、常に市長公選、市制公選主義の建前で行きますが、これは又政府が反対するところでありませう。そして貴族院へ廻ると必ず握り潰し或は否決される運命にありまして、貴族院、衆議院共に通過することは非常に困難な状態です」(『都市研究』昭和九年一月号、以下同じ)とこの問題の難しさを語っている。中井や、同席した森本清元市会副議長らは、市サイドからも官選でもよいという意見が出てきたことを憤慨したが、この頃になると前田二一六市会副議長の「特別市制に於ける市長は官選でもよいと考へてをります。政府の云ふことを聞いて速かに何等かの形のものを獲得するのがよいのではないか」の意見のように、なかなか実現しない特別市制に対して政府に妥協しようとする者もあらわれてきた。

特別市制をめぐる県と市

もう一つの大きな問題は特別市制化によって大都市が管轄下から離脱される府県の問題であった。大正十年二月、桜井市長以下が上京して内務大臣に面接した時、内務大臣は「之ヲ実施スルトナルト府県等ノ関係ガアル」と述べたが、昭和二年十月三十一日の『神戸又新日報』が「普通の観測」として伝えるところによれば「政府側では財政的に六大都市を府県から独立させて了ふと其府県が財政的に困窮し、その府県の独立維持が危くなると説いて、財政的独立を意味する特別市制は困難であるかの如き口吻を漏してゐた」という。このことは兵庫県の市郡連帯県費の分担割合の推移をみると明らかになる。すなわち大正八年度のそれは市部 \parallel 二八%対郡部 \parallel 七二%であったものが、大正十一年度には市部 \parallel 四〇%対郡部 \parallel 六〇%となつて市部負担割合は年々大きくなっていったのである。前出の「普通の観測」はこれに対し「府県存立の為に大都市を財政的に犠牲にすることは、政府としては果して政治的に当を得たものであらうか?大都市を府県から独立させた後ちの府県が府県民の負担を加重するから立ち行かないと言

ふならば、それを立ち行かせるやうな方法を講ずるのが為政者の職責ではないか。例へば京都、大阪、東京の三府の如き、市を除いた後ちの郡はそれぞれ隣接の県に分割編入せしめるとかいろ／＼な適法を講ずれば宜いのである」と批判したが、この点は昭和に入っても依然対立したままであった。前述の「都市問題座談会」（昭和八年）の席上でも、上田実県会議長が「大府府県知事は六大都市を府県から離すことには皆が賛成してをりません」と述べ、兵庫県知事も歴任した山県治郎がその反対のリーダーであったことを示唆し、丹下良太郎前市会議長が、昭和五年一月に第一回の会合が行われた大都市制度調査会でも府県側の消極的態度により、調査会が二回以降開店休業の状態に陥ってしまったことを紹介していたくらいである。

自治発展上 このようなわけで特別市制は困難をきわめたのであったが、しかし、仮に右のような特別市の問題点 制を実現したとしても、税制をそのままにしておいたのでは大都市の自治的發展は必ずしも

実現されるとはかぎらなかつた。

大正十年九月の『都市公論』誌上において小林丑三郎は「財源の点、特に税の問題からして特別市制と云ふものは出来るか出来ぬかは非常な関係を持つものである」と述べたが、都市研究会常務幹事の阿南常一は、翌年九月の『都市公論』誌上で「都市の使命を完全に遂行せんが為、その生命にして又活動の源泉たる財源の独立性を保有せんことを欲すると同時に、問題の地租及び営業税の一部の委譲のみを以て満足し能はざるものあることを明言せんと欲す」と述べ、翌月の同誌上でも「元来自治制の本領とする所は、独立自營の大精神を以て進むで自力で各般の施設を進むべきもの」とし「都市に財源を与へず、起債も亦容易に認可せず、極めて少額の補助金を下附するのみにして都市の改造を期待せんとするのが如きは余りに時勢を解せざ

るもの」と政府を批判した。

実際、市にとってこの財源と財政自治権の問題は、すでに述べたとおり切実な問題であった。神戸市は大正十年の大都市事務協議会にも「地租及營業税を速に地方税に移管せられんことを建議せむとす」(『又新』大正十年九月九日)を提出し、十二年の協議会に対しても、市立貯蓄銀行実現を提案していた。十五年の六大都市市長会議でも「将来都市計画事業を進めるため、土地増^(増)加税法を速に発布せられんことを望む」(同大正十五年五月二十三日)を建議することになった。

このうち、大正後半期から昭和初期にかけて地方自治体への委譲財源として常に話題となったものが地租と營業税であった。この両税の地方への委譲問題が初めてとり上げられたのは、原敬政友会内閣によって大正九年に設置された臨時財政經濟調査会であった。そして以後一貫して政友会の地方財政政策の基本となった。その具体化は、昭和二年田中義一政友会内閣の下での行政審議會での決定をみた頃からであった。そして、神戸市にもし地租が委譲されるなら、現行の法定地価基準で計算しても、昭和二年度には約五五万円の地租増収になる計算であった。さらに行政審議會が決定した賃貸価格基準とするなら、税率にもよるが、より多くの増収が期待された。田中内閣は、昭和四年一月の第五六議會にこの両税委譲案(地租は市町村に、營業収益税は府県に委譲する案)を提出した。しかしこれは実現しなかった。

3 「神戸市繁栄策」

藤原米造の「神戸市繁栄策」の論文を募集した。応募二百余編を審査したものが、二等当選者藤原米造の「神戸市繁栄策」であった。彼は大正二年に神戸高商（現神戸大学）を卒業したのち海運業を営み、大正十三年の総選挙に出馬して落選したが、以後政治活動に奔走し、暁明会、

愛国自由党を組織した異色の人物であった。
 藤原は、当選論文において、都市経営は市営事業を含め積極主義で行くべきだとし、そのためには大いに公債を発行すべきだとした。しかし公債は所詮借金であるから、市の恒久財源も確保しなくてはならないとして次のように主張した。
 独立財源獲得の為に、各市の聯



写真 45 「神戸市繁栄策」懸賞当選論文（『又新』昭和2年6月16日）

合運動によって地租の地方委譲を此の際解決して終はらねばならぬと主張するのである。或ひは体系上必要ならば營業収益税も資本利子税も各その額を適當に按配して地方に委譲しても差支へない。(略)

此の外、期待し得る財源として土地増価税がある。土地増価税は都市計画の財源として現在の受益者特別負担制度よりも一層完全なるものである。然し従来想像せられた程、之れに期待出来ぬ事は、歐米都市の課税実例が之れを示してゐる。何と云つても地租の委譲に如くものは無い。

地租委譲は今既に政友会の主張する処であるが、普選議會に於ては再度の税制改革案が次の如き体系を以て現れるのではないかと私は思ふ。

1 所得税の累進率を増進して国税の中軸となし、財産税を創設して補完税となす

2 間接消費税減廃を徹底す

3 地租、營業収益税、資本利子税を軽減して地方に委譲し、之れを以て地方税の中軸となす

(略) 吾等は大いに馬力をかけて独立財源を要求する必要がある。(『又新』昭和二年六月十五日)

このように地方独立財源の獲得を主張すると同時に「今日の築港の拡大、今日の道路交通の完備から見れば、神戸港は大阪市の一部をなす外港であつて然るべきであり、大阪市は神戸市の一部をなす工業地帯であつて然るべきである。阪神二都は無用の競争をなす理由は少しも無い筈である。(略) 此れ等行政区を打つて一丸となし、大『阪神都』を実現せんことを大いに高唱したのである」(同 十六日)と壮大な構想を示したのである。

そして、この「阪神都」の実現によって、従來の特別市制より以上の自治権を獲得することを次のように

主張した。

大都市の大事業を為すに当って、現在の二重三重の監督制度、即ち地方庁と地方都市計画委員会の第一次監督を経て、内務本省と中央都市計画委員会の監督、加ふるに起債に就てはまた大蔵省にお百度を踏む、此の煩雜なる制度を一日も早く改めて、敏捷なる神戸市の活動を希ふ為めにも、神戸市丈の都制案では実現覚束ない、阪神都として自由権限を速かに得ることが得策である。(同 十七日)

この藤原の構想はまことに気宇壮大というより当時としては夢想に近かった。しかし「阪神都」構想は別として、ここに示された都市自治構想は、ある意味で特別市制の究極のものであり、都市の自治的發展には単に府県からの独立だけでなく中央政府に対してもより高い自治をもつことの必要性を示したものであった。

都市の自立の困難　だが、現実は厳しかった。そのことは「都市問題座談会」(昭和八年)の席上、兵庫縣都市研究会会長勝田銀次郎の次の言の中に要約的に示されていよう。

今日、我国の大都市は行政上、財政上、府県と独立するの實力と能力を有するにも拘らず、六大都市多年の要望たる特別市制の実現を見るに至らずして、其の行政は徒らに複雑、錯綜を極めて居る状態で御座います。顧みて之を神戸市財政の上より市税の状況を調べましても、國府県税の重圧の下にありまして弾力性の乏しい附加税主義では財政は窮迫を告げる許りで、之に大なる期待は持たれないのであります。(『都市研究』昭和九年一月号)

このように都市の自立がなかなか達成されないということは、『都市公論』(大正十一年十月)には「有名無実の補助を受けんがために血眼になって上京し、或は政党に便り、或は関係者を求めて政府に哀願し」「名

有つて実なき補助に甘んじて盛に争奪を試むるの結果、或は党略の乗ずる所と為り、往々却て地方財政に禍する事さへある」ことを繰り返すことになると映じたのであった。